

Mottagare: registrator@naturvardsverket.se

2022-07-01

Solna

Naturvårdsverkets diarienummer: NV-05582-22

Remissvar avseende Naturvårdsverkets föreskrifter om beräkning av förpackningsavgifter med hänsyn till materialåtervinningsbarhet

Svenskt Producentansvar AB (SPA) har ombetts inkomma med synpunkter på rubricerat ärende.

SPA har, som representant för de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar, deltagit i Naturvårdsverkets (NV) arbete med framtagande av förslaget till föreskrifter. Inom ramen för detta arbete har SPA inkommit med material i ärendet. Det materialet bör ses som en bakgrund till detta remissvar.

SAMMANFATTNING

SPA **välkomnar** den grundläggande tanken om eco-modulation och att förpackningsavgiften ska påverkas av förpackningens materialåtervinningsbarhet.

SPA **välkomnar** att NV föreslår en enkel uppdelning i hög och låg avgift och avgränsat detta till att omfatta pappers- och plastförpackningar.

SPA **avstyrker dock förslaget** då SPA inte ser förutsättningar för en fungerande reglering av differentierade förpackningsavgifter när det råder konkurrens mellan producentansvarsorganisationer om dessa förpackningsavgifter.

EU-direktivets skrivning om att förpackningsavgifter ska differentieras "när så är möjligt" kan konstateras inte gälla när det råder konkurrens och differentieringen inte kan genomföras som ett reglerat fast belopp.

REMISSVAR

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter utgår från EU:s avfallsdirektiv som stipulerar att producenters ekonomiska bidrag ska differentieras "när så är möjligt" med avseende på, till exempel, förpackningars hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet.

I dagsläget finns, som framgår av NV:s konsekvensutredning, på frivillig väg införd differentiering av förpackningsavgifterna utifrån materialåtervinningsbarhet.

SPA, och dess ägare de så kallade materialbolagen, är därmed i grunden positiva till tanken att förpackningars utformning och därmed återvinningsbarhet ska kunna påverkas med ekonomiska styrmedel i form av differentierade förpackningsavgifter, sk. eco-modulation.

SPA välkomnar också att Naturvårdsverkets förslag är en enkel uppdelning mellan bara två kategorier; hög och låg avgift. Det är också en fördel att detta avgränsats till att bara omfatta pappers- och plastförpackningar där utmaningarna med återvinningsbarhet är som störst.

Med utgångspunkt i Miljödepartementets remitterade promemoria En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter, M 2021/02118, november 2021, behöver frågan om förpackningsavgifter dock ta hänsyn till tänkt framtida insamling.

Det måste i sammanhanget framhållas att hur regeringen slutligen väljer att utforma regleringen av producentansvaret för förpackningar för att uppfylla de så kallade minimikraven inte är helt klarlagt vid skrivandet av detta remissvar. Därav har inte heller Naturvårdsverket av naturliga skäl inte haft kännedom om detta vid utarbetandet av sitt förslag. Det är en betydande svaghet att inte kunna se förslaget i en helhet med övrig reglering av producentansvaret för förpackningar.

Dock utgås i detta remissvar från att det föreslagna systemet med producentansvarsorganisationer (PRO) genomförs och att det kan råda konkurrens om förpackningsavgifterna mellan flera PRO:er.

En PRO återvinner då inte bara "sina" producenters förpackningar, inte ens nödvändigtvis majoriteten av de förpackningar en PRO återvinner är hänförliga till denna PRO:s producenter. Detta är en följd av att insamlingen av förpackningsavfall sker PRO-gemensamt och att det inte finns någon fysisk möjlighet att sedan sortera förpackningsavfallet utifrån PRO (och därmed producent).

Hushållen och vissa verksamheter är hänvisade till ett och samma insamlingsystem. Det gör att olika PRO inte har någon möjlighet att bara samla in just sina förpackningar.

Insamlat förpackningsavfall kommer enligt promemorians förslag sedan att fördelas mellan PRO:er utifrån deras marknadsandel. Således kommer alla PRO:er att få samma blandning av förpackningsavfall innehållandes förpackningar hänförliga till alla PRO:er.

För en PRO som inte har att beakta producentansvarets totala kostnader blir det således egalt om de förpackningar som producenter anslutna till denna PRO sätter på marknaden är bra eller dåliga ur återvinnings synpunkt.

Det bör också noteras att hög återvinningsbarhet inte per automatik, och i vissa fall inte ens sannolikt, leder till lägre kostnader eller bättre "totalaffär" för en PRO.

Det kan antas att det finns företag, vars förpackningar omfattas av producentansvaret för förpackningar, som efterfrågar att till lägsta möjliga kostnad uppfylla producentansvarets minimikrav och/eller att gentemot sina kunder kunna hävda att företagets förpackningar är miljövänliga i så måtto att de är belagda med den lägre avgiften.

En PRO som agerar kommersiellt har alltså incitament för att kunna vinna affären för ovan nämnt företag genom att antingen klassa förpackningar som lägre avgiftsnivå även om det inte är andemeningen i avgränsningen mellan hög och låg eller att ha en låg nominell nivå på sin höga avgift.

Promemorians förslag ställer visserligen krav på att en PRO ska likabehandla alla producenter och PRO:n kan därmed bli skyldigt att sälja sina tjänster till alla producenter som så efterfrågar. Den PRO med lägst avgift kan då vinna hela marknaden och därmed bli ansvarigt för alla kostnader. Det får dock ses som högst osäkert hur detta krav på likabehandling ska implementeras i praktiken.

Om likabehandlingskravet inte fungerar som avsett så blir möjligheten för en PRO att ha låg nominell nivå på sin höga avgift en reell risk då ju PRO:n inte har några högre kostnader än sina konkurrenter av att släppa ut "högavgiftsförpackningar" på marknaden.

SPA ser därmed inte att förslaget leder till mer cirkulär materialåtervinning – dessvärre snarare tvärtom. Det kan befaras att förslaget, om det genomförs, närmast uppmanar till nyttjande av olika former av kryphål och även ger PRO:er incitament att säkerställa att stora volymer av hög-avgiftsförpackningar tillförs marknaden.

Som SPA framfört under Naturvårdsverkets arbete med förslaget så skulle dessa problem kunna hanteras som kravet på differentiering av förpackningsavgiften genomfördes i form av ett fast belopp som är lika för alla PRO:er. Naturvårdsverket bör därför ytterligare undersöka vilka möjligheter som finns till detta utan att för den skull strida mot Regeringsformen. Det kan noteras att en sådan diskussion tycks finnas även hos de tyska PRO:erna som är ställda inför samma problem.

EU-direktivets skrivning om att förpackningsavgifter ska differentieras "när så är möjligt" kan konstateras inte gälla när det råder konkurrens om dessa förpackningsavgifter och differentieringen inte kan genomföras som ett reglerat fast belopp.

SPA vill understryka att NV:s konsekvensutredning är missvisande i fråga om att utgå från två insamlingssystem. Dels bedriver NV själv ett tillsynsärende¹ mot det ena av dessa insamlingssystem för att klargöra huruvida det överhuvudtaget är att beakta som en legitim aktör. Dels så finns ingen anledning att anta att ett framtida system med av Naturvårdsverket godkända producentansvarsorganisationer kommer att leda till att det bara finns två sådana PRO och att deras inbördes marknadsandel fördelas 90/10. Det är snarare sannolikt att en situation liknande den som idag råder i Tyskland uppstår. Där finns drygt 10 st PRO:er varav ingen har en marknadsandel överstigande 30 %.

Skulle Naturvårdsverket likväl genomföra förslaget måste det, för att minimera ovan redovisade negativa konsekvenser, åtminstone kompletteras med clearing inte bara av insamlade volymer utan även av de kostnader som återvinningen medför – i relation till vad som respektive PRO satt på marknaden. Detta bör kombineras med att ställa krav på att återvinningen sker med bästa tillgängliga teknologi (Best Available Technology, BAT). Ett genomförande av förslaget bör sammanfalla med kalenderår.

UTDRAG FRÅN SPA:S TIDIGARE SKRIVELSE TILL NATURVÅRDSVERKET

Om det råder konkurrens om förpackningsavgiften, dvs att det finns flera godkända producentansvarsorganisationer (PRO) som en producent kan välja mellan för en och samma förpackning, så ställer detta mycket stora krav på hur regleringen av differentierade förpackningsavgifter är utformad, uppdateras över tid och hur tillsyn sker.

Gränsdragningen för hur en given förpackning klassas utifrån de olika delarna i differentieringen måste vara definierad av staten och utan några som helst tvetydigheter. Exempelvis kan det inte rimligen lämnas upp till varje producent eller PRO att definiera hur och på vilket sätt man beaktat EU:s avfallsdirektivs krav på livscykelstrategi. Dvs "artiklarna i prislistan" måste vara givna för alla PRO. Exempelvis får det inte råda någon som helst tveksamhet om en ketchupflaska är att betrakta som avsedd för verksamheter och har egenskapen att ha en låg materialåtervinningsbarhet eller avsedd för hushåll och har en hög materialåtervinningsbarhet.

Det kan i sammanhanget nämnas att OECD kommit med en rapport avseende differentierade producentansvarsavgifter². Följande mening ur abstract utgör en bra summering: "Fee adjustments that go beyond observable end-of-life cost differences provide further incentives for design for environment, but can lead to a sense of arbitrariness, loss of transparency and divergence from the polluter pays principle."

¹ Naturvårdsverkets ärende dnr NV-05471-20

² [Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes \(EPR\) | OECD Environment Working Papers | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)

I ett läge där det råder konkurrens mellan PRO:er så går det inte ens att fastställa första steget med end-of-life cost. Det, enligt regerings förslag av kommunerna, insamlade förpackningsavfallet ska delas upp mellan PRO:er utifrån marknadsandel och hushållen kan inte förväntas sortera ketchupflaskor efter varumärke. Någon eftersortering av förpackningsavfallet utifrån varumärke är inte heller möjlig med dagens teknik. För att bygga vidare på tidigare exempel med ketchupflaskor så kan det konstateras att i det enklaste fallet med endast två PRO som har halva marknaden i var så ligger det lika många av producent X:s ketchupflaskor i både PRO:ers förpackningsavfall. Hur dessa PRO då ska konkurrera om producent X:s förpackningsavgift synes mycket komplext.

Svenskt Producentansvar AB

Henrik Nilsson, VD

OM SVENSKT PRODUCENTANSVAR

Svenskt Producentansvar AB arbetar för att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett kostnadseffektivt och hållbart producentansvar för förpackningar. Vår vision är att alla förpackningar av glas, metall, plast och papper i Sverige samlas in och materialåtervinns på ett hållbart sätt som främjar cirkulär ekonomi.

Vi företräder producenterna i frågor som rör förutsättningarna och ramvillkoren för producentansvaret för förpackningar. Vårt fokus ligger på att utvecklingen av producentansvaret ska utgå från välgrundade beslut baserade på fakta. Vi jobbar också för att ansvariga myndigheter säkerställer att producentansvaret belastar alla ansvariga företag på ett konkurrensneutralt sätt.

Svenskt Producentansvar AB ägs av de fyra materialbolagen; RK Returkartong AB, Svenska MetallKretsen AB, Svensk Glasåtervinning AB och Svensk Plaståtervinning i Motala AB som i sin tur är ägda, direkt eller via branschorganisationer, av ett brett spektrum av de företag som omfattas av producentansvaret för förpackningar. De fyra materialbolagen är även ägare till Svenska förpackningsinsamlingen AB (FTI).